联合国 S/2021/199



安全理事会

Distr.: General
1 March 2021
Chinese
Original: English

苏丹局势和联合国苏丹过渡时期综合援助团的活动

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第2524(2020)号决议提交，安理会在该决议中决定设立联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)，并请秘书长每隔90天向安理会报告联苏综合援助团任务执行情况。本报告介绍了2020年11月24日至2021年2月15日期间苏丹政治、安全、社会经济和人道主义局势以及平民保护、人权和法治状况。报告还说明了援助团设立的最新情况。按照安全理事会第2559(2020)号决议的要求，本报告以附件方式列入了关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)缩编的90天报告。

二. 重大事态发展

政治形势

2. 2020年12月1日，主权委员会发布第511号法令，成立了过渡期伙伴委员会，共有29名成员，包括6名军方代表、总理、13名自由与变革力量代表、《苏丹和平朱巴协议》7个签署方以及另外两个为朱巴和平进程东部轨道未指名代表保留的席位。在这29名成员中，只有一名是女性。由文职人员领导的过渡政府、自由与变革力量和《朱巴协议》的一些签署方，即苏丹解放军/过渡委员会和苏丹人民解放运动-北方局(苏人解运动-北方局)马利克·阿加尔派，最初拒绝接受该法令，因为他们担心过渡期伙伴委员会会破坏其他过渡机构，指出法令的一项条款规定赋予该委员会“执行其任务和行使其权力所需的任何额外权力……”。尽管该法令最初遭到拒绝，但在主权委员会、过渡政府、自由与变革力量和《朱巴协议》武装团体签署方对法令进行了四方审查后，过渡期伙伴委员会于2020年12月16日举行了成立会议。委员会在其第一份声明中认可了关于它按照最初设想作为一个“支持性”实体运作的条例。最初设想委员会的作用是在各个政治派别

21-02521 (C) 030321 030321





之间“协调各行为体并解决分歧”。预计伙伴委员会将颁布内部条例，这些条例不会“侵犯/违背过渡机构的权力和特权”，并将“补充”主权委员会第 511 号法令。

3. 在本报告所述期间，就组建一个扩大的过渡政府以纳入《朱巴协议》签署方进行了谈判和协商。2021 年 2 月 4 日，主权委员会发布一项宪法法令，将其成员扩大到 14 人，加入了《朱巴协议》3 个签署方，即苏丹革命阵线主席兼苏丹解放军/过渡委员会领导人哈迪 • 伊德里斯、苏人解运动-北方局马利克 • 阿加尔派领导人马利克 • 阿加尔和苏丹解放力量联盟领导人塔希尔 • 阿布 • 贝克尔 • 哈贾尔。著名妇女团体继续开展运动，争取妇女在过渡立法和行政部门享有平等和有意义的代表权。这将符合过渡政府和《朱巴协议》其他签署方先前对改善性别平等和增强妇女权能所作的承诺以及《宪法文件》中的相关规定，包括在过渡期立法委员会中妇女至少有 40%的席位。来自“我们的所有权利”运动的妇女权利活动家向自由与变革力量、苏丹革命阵线和总理办公室提交了一份部长职位拟议女性候选人名单。1 月 19 日，在与“我们的所有权利”运动代表团的一次会议上，苏丹总理阿卜杜拉 • 哈姆杜克承认妇女在革命中发挥了关键作用，并重申过渡政府支持让妇女参与苏丹政治和公共生活。

4. 2021 年 2 月 8 日，总理宣布组成扩大的新内阁，其成员包括自由与变革力量代表(分配获得 17 个部长职位)和苏丹革命阵线代表(分配获得 7 个部长职位)。新内阁由 26 个部组成，2 月 8 日宣布了除教育部之外的所有部长，教育部长的任命决定仍有待协商。内阁成员中有 4 名女性，她们分别担任外交部长、联邦政府部长、高等教育部长、劳动和行政发展部长。前内阁的 5 名部长保留了职位，即国防部长、司法部长、灌溉部长、高等教育部长、宗教事务和捐赠部长。在宣布新内阁的同时，总理还表示将于 2 月 15 日任命各州州长，并于 2 月 25 日组建过渡期立法委员会和依据《朱巴协议》需建立的各委员会。尽管苏丹各政治派别不断要求、苏丹的区域和国际伙伴也呼吁迅速组建过渡期立法委员会，但该委员会尚未成立，各州州长也尚未任命。继续推迟的原因是，正就如何在苏丹各政治力量包括《朱巴协议》签署方之间分配席位进行磋商，这可能导致政治过渡时间表严重拖延。

5. 2020 年 12 月 19 日，在 2018 年 12 月革命两周年之际，数千名苏丹人在喀土穆、法希尔、加达里夫、卡萨拉、卡杜格利、苏丹港、阿特巴拉、栋古拉和尼亚拉上街抗议。抗议者提出多项要求，包括要求继续致力于民主过渡，呼吁推翻过渡当局。苏丹共产党和设在喀土穆的抵抗委员会批评主权委员会和过渡政府的表现，谴责成立过渡期伙伴委员会，抗议不断恶化的社会经济状况。除了倡导通过文官领导的民主国家实现自由、和平和正义这些革命目标之外，抗议者还呼吁对治理结构进行问责，并迅速组建具有代表性和包容性的过渡期立法委员会。在自由与变革力量的支持者走上街头举行周年庆祝之时，分别在喀土穆总统府和在乌姆杜尔曼的议会大楼前进行的静坐示威被安全部队驱散。

6. 在本报告所述期间，政治阵线继续发生变化。2020 年 12 月 25 日，苏人解运动-北方局阿卜杜勒-阿齐兹 • 赫卢派与 11 个苏丹政党、妇女团体和运动结成新联盟。该团体谴责主权委员会侵犯文职当局的特权和任务，重申支持文官领导的政府、总理领导和平进程的特权、2020 年 9 月 3 日阿卜杜勒-阿齐兹 • 赫卢与总理

在亚的斯亚贝巴签署的原则协议、迅速成立过渡期立法委员会以及宗教和国家分离。2021 年 1 月 12 日，苏丹革命阵线和全国乌玛党也宣布结成联盟。

国际关系

7. 苏丹和埃塞俄比亚就两国边界法沙卡地区的紧张局势升级。据报苏丹武装部队沿与埃塞俄比亚未划定的边界地区部署了部队。在据称埃塞俄比亚民兵 2020 年 12 月 15 日杀害了 3 名苏丹士兵和 1 名军官后，其行动的速度和范围出现升级。据报埃塞俄比亚部队也增加了在该边界地区的军事部署。2020 年 12 月 13 日，苏丹总理在亚的斯亚贝巴会见了埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德。12 月 20 日，他们在政府间发展组织国家元首和政府首脑特别峰会期间再次会晤，除其他外，讨论了双边问题，包括边境紧张局势。埃塞俄比亚-苏丹划界问题联合政治委员会随后于 12 月 22 日和 23 日在喀土穆举行会议。2021 年 1 月 12 日，苏丹指控埃塞俄比亚民兵杀害了 5 名妇女和 1 名儿童。苏丹还指控第二天一架埃塞俄比亚军用飞机侵犯其领空，导致苏丹当局宣布该地区为禁飞区。1 月 13 日，苏丹外交部和主权委员会国家边界委员会向外交界详细介绍了与埃塞俄比亚进行边界谈判的历史，呼吁重新进行政治接触，充分承诺按照 1903 年东部边界的最初划界和平解决边界争端。此后，两国都重申致力于和平解决在边界划定问题上的分歧。吉布提、南苏丹和阿拉伯联合酋长国提出愿意帮助进行调解。

8. 2020 年 12 月 14 日，美利坚合众国撤销将苏丹指定为支恐国家。这一决定对过渡政府而言是一项重大成就，因为它将在苏丹政治过渡的重要关头获得急需的财政和经济援助。同一天，在欢迎这一决定的新闻发布会上，总理对未来表示乐观，认为将苏丹从支恐国家名单上除名将改善该国的社会经济状况。12 月 21 日，美国立法者批准了一项关于解决对苏丹索赔问题的法案，恢复了美国对苏丹的主权豁免，但与 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击有关的法律索赔除外。

9. 2021 年 1 月 6 日，苏丹司法部长纳斯尔丁·阿卜杜勒-巴里和美国财政部长史蒂文·姆努钦签署了关于与以色列关系正常化的协议。政治领域和苏丹社会内部对此仍有意见分歧。

10. 苏丹之友小组继续发挥重要作用，在苏丹历史性过渡时期，向该国提供政治和经济支持。2021 年 1 月 28 日，在德国主办的一次虚拟会议上，过渡政府向苏丹之友小组介绍了最近的政治、和平和经济发展情况。小组成员承认在政治与和平进程方面取得了进展，鼓励《朱巴协议》签署方确保迅速执行协议，避免在建立过渡机构和筹备即将举行的制宪会议方面出现进一步拖延。他们还承认过渡政府在推进经济改革议程方面取得了重大进展，欢迎过渡政府承诺迅速实施更多改革，以促进商业发展和鼓励在苏丹投资。苏丹之友小组成员强调，迫切需要进行汇率改革，以确保苏丹在国际货币基金组织(基金组织)工作人员监测方案中的业绩表现继续保持正常，并使苏丹能够充分受益于合作伙伴和国际金融机构通过苏丹家庭支助方案提供的支持。过渡政府确认其对汇率改革的承诺，但强调其观点，即外汇储备需存放在中央银行。会议期间，苏丹之友小组成员欢迎多边机构和其他伙伴正在筹备提供债务减免，指出仍需为宏观经济改革提供资源，并表示它们愿意在重债穷国倡议中援助苏丹。作为评估苏丹是否有资格参加该倡议的债务减

免进程的先决条件，在联合国开发计划署(开发署)的支助下，制定完成了《反腐败法》，已提交联合委员会会议通过。

安全局势

11. 安全局势的特点是达尔富尔一些地区发生了重大武装冲突。在杰贝勒迈拉地区，记录了苏丹解放军/阿卜杜勒・瓦希德派(苏解/瓦希德派)成员之间的武装冲突，导致该地区几名战斗人员和平民死亡。据报 Saleh Borsa 和 Mubarak Aldouk 这两个派别的领导人对和平进程持不同立场。前者反对和平进程，仍然支持苏解/瓦希德派的主流谈判立场，而后者支持和平进程。内斗还导致戈洛地区 30 个村庄的 13 000 多人流离失所。村庄在夜间遭到袭击，平民因被怀疑属于另一派而被逮捕、殴打或杀害。据报 30 个村庄中至少有 4 个(Nimra、Koma、Sabi 和 Dowo)被完全摧毁。在杰贝勒迈拉地区，据报苏丹武装部队于 2021 年 1 月 24 日和 31 日对苏解/瓦希德派在 Sabanga 的阵地进行了两次袭击，导致 14 人死亡，10 人受伤，估计有 22 000 人流离失所。不过，这些事件没有导致暴力进一步升级或报复袭击。

12. 2021 年 2 月 6 日，苏人解运动-北方局赫卢派宣布在其控制地区将单方面停止敌对行动的期限延长五个月，至 6 月 30 日，据报此举是为了对和平解决苏丹冲突表示善意姿态，并给和平一个成功机会。

13. 随着达尔富尔混合行动的任务于 2020 年 12 月 31 日结束，机构和安全部门改革，包括建立一支保护达尔富尔平民的部队，是过渡政府面临的一项重大挑战。苏丹许多地区，包括达尔富尔地区的紧张局势和暴力加剧，证明在保护平民方面存在严重差距。族群间暴力继续威胁平民生命，2021 年 1 月暴力事件数目上升，导致包括一名人道主义工作者在内的数百名平民伤亡。

14. 2021 年 1 月 15 日，朱奈纳的马萨利特和马哈米德部落之间以及西达尔富尔的 Krinding 境内流离失所者营地暴发族群间暴力，导致 162 人死亡，10 多万人流离失所，300 人受伤。一个国际非政府组织的一名本国工作人员在暴力中丧生。1 月 17 日，过渡政府召开国家安全委员会会议，并向该地区增派部队，帮助恢复平静。内阁事务部长 1 月 18 日前往该地区，与各族群接触。同一天，还派出了一个由总检察长率领的包括司法、军事和安全机构代表在内的政府代表团，以评估和帮助缓解局势，并帮助恢复法律和秩序。外交部 1 月 19 日发表声明，谴责这些事件，强调政府有责任继续提供保护。同一天，穆罕默德・哈姆丹・达加洛(又称哈米迪)将军在对快速支援部队毕业班的一次讲话中称，朱奈纳事件是煽动者利用社交媒体传播混乱的结果。他要求部署到达尔富尔的快速支援部队公正行动，尊重法律，遵循警察和司法机构的指导。

15. 2021 年 1 月 18 日，在南达尔富尔 Tawil 村，Falatta 和 Rizeigat 部落之间发生暴力冲突，导致近 20 000 人流离失所。南达尔富尔州州长谴责这一事件，并发布指令恢复法律和秩序，加强安全部队，防止对抗扩大到其他地区。随后，部署了由苏丹武装部队、警察和快速支援部队组成的联合安全部队，并在两个社区之间建立了安全缓冲区。虽然部署了联合部队来应对西达尔富尔州和南达尔富尔州最近的暴力事件，但在达尔富尔其他州没有看到部署联合部队。《朱巴协议》设想

的将由政府部队和签署协议的武装运动组成的联合维持安全部队尚未组建。1 月 21 日，在安全理事会紧急闭门会议上，主管非洲事务助理秘书长宾图 • 凯塔向安理会介绍了在达尔富尔发生的冲突。

16. 有报告称，2021 年 2 月 8 日至 10 日，在西科尔多凡、北科尔多凡、南达尔富尔、北达尔富尔和东达尔富尔等州发生了暴力抗议，包括暴乱、破坏财物、纵火和抢劫行为。暴力抗议导致受影响的各州州长宣布本州进入紧急状态并实行宵禁。据报这些内乱可能是日益严重的经济困难所致，但鉴于暴力抗议发生的时间相互协调，而且苏丹境内的抗议运动历来都是和平的，一些苏丹官员指责前政权分子煽动了暴力。

社会经济状况

17. 经济形势继续恶化。作为基金组织工作人员监测方案的一项内容，过渡政府取消了燃料补贴，由此导致的燃料价格上涨加剧了通货膨胀率飙升，2021 年 1 月通胀率达到 304%，体现为面包和蔬菜、运输和服装价格大幅上涨。

18. 过渡政府正在努力实现经济复苏，但同时也面临预算赤字和贸易逆差庞大、基本商品普遍短缺问题。2020 年第三季度贸易逆差约为 32 亿美元，加上外国直接投资减少，导致苏丹镑持续贬值。2021 年 2 月 1 日，平行市场上的汇率为 340 苏丹镑兑 1 美元，而官方汇率为 55 苏丹镑兑 1 美元。

19. 2021 年 1 月 19 日，主权委员会和部长会议批准了 2021 年国家预算。预算额估计约为 1 万亿苏丹磅，即 180 亿美元(按官方汇率 55 苏丹磅兑 1 美元计算)。编制预算的依据是过渡政府的国家优先事项，包括执行《朱巴协议》。过渡政府的目标是到 2021 年底将通货膨胀率从 250%以上降至 95%。据报 2021 年预算也是苏丹第一次在预算中给教育的分配比例(12.5%，1 370 亿苏丹磅，比 2020 年增加 170%)超过军事开支的比例(12.4%，1 369.9 亿苏丹磅)。过渡政府将预算的 28.5%分配用于社会保护和工资(3 132.2 亿苏丹磅)，9%用于医疗保健服务(990.1 亿苏丹磅)，5%用于执行《朱巴协议》(541 亿苏丹磅)。1 月 9 日，自由与变革力量经济委员会批评预算编制过程缺乏透明度，并指出对国防和安全机构的拨款大幅增加。

20. 2021 年 1 月 6 日，美国和苏丹签署了一项谅解备忘录，向苏丹提供一笔过渡性贷款，一旦与世界银行商定的条件得到满足，这笔贷款将能够结清苏丹对世界银行约 12 亿美元的欠款。1 月 21 日，大不列颠及北爱尔兰联合王国外交大臣访问苏丹，会见了总理、代理外交部长奥马尔 • 贾迈尔丁 • 伊斯梅尔和主权委员会主席阿卜杜勒 • 法塔赫 • 布尔汉。在访问期间确认，联合王国将向苏丹家庭支助方案提供 4 000 万英镑；作为协调一致的国际一揽子计划的一部分，还将提供 3.3 亿英镑的过渡性贷款，以结清苏丹对非洲开发银行的欠款。联合王国提供支助的前提条件是，苏丹坚持实施与基金组织商定的经济改革，而且基金组织执行董事会和世界银行董事会批准相类似的关于结清欠款的一揽子计划。结清对世界银行和非洲开发银行的欠款将使苏丹 27 年来第一次能够每年从世界银行获得超过 10 亿美元。然而，苏丹仍然拖欠基金组织的款项，因此，在它还清这些债务之前，不能从基金组织获得新的资金。

21. 2020 年 12 月 9 日，代理财政和经济规划部长与农业部长和动物资源部长一起宣布了人口和住房普查及农业综合普查的开始日期，普查将于 2022 年 4 月 15 日至 30 日进行。代理财政和经济规划部长申明，过渡政府充分致力于在过渡期间进行人口普查。她还宣布，过渡政府承诺支付普查总费用的 53%，估计为 3.05 亿美元，国际发展伙伴已承诺提供剩余资金。

保护平民、人权和法治状况

22. 过渡政府继续努力进行体制和法律改革，加强促进和保护人权的框架，并通过国家主导的进程为受害者伸张正义。在解散前政权全国委员会终止司法部 209 名顾问的任期后，新的司法部门专业人员的征聘和任命尚未进行。在开发署的支持下，司法部推进了司法部门改革，并最终确定了司法机关和司法部改革国家战略，其中包括司法部门专业人员重组计划和人力资源战略。

各委员会

23. 过渡政府继续努力建立《宪法文件》和《朱巴协议》中规定的司法和问责机制。2020 年 11 月，司法部在联合国人权事务高级专员办事处的支助下，完成了与民间社会组织就关于过渡期司法委员会的法律草案的一系列协商。经《朱巴协议》各方审查后，法律草案已提交联合委员会通过。司法部还制定完成了关于国家人权委员会的法律初稿，将与民间社会和其他相关利益攸关方就初稿进行协商，包括就委员会成员的遴选程序进行协商，以使其符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》。司法部在开发署的支持下牵头就关于国家反腐败委员会的法律草案进行了公共协商，之后草案提交联合委员会通过。2021 年 1 月 12 日，苏丹司法机关决定修改针对解散前政权全国委员会的决定的上诉机制，成立一个由 3 名最高法院法官组成的新法院分庭取代原有机制。新机制是为了向受委员会决定影响的人提供具体的司法保障。

立法

24. 在法律改革框架内，联合国向过渡政府提供了技术支持，帮助其制定打击暴力侵害妇女行为的法律初稿。过渡政府还采取步骤，根据《宪法文件》和苏丹的国际义务，审查 1991 年《穆斯林个人地位法》。

人权状况

25. 人权状况的特点是在 2018 年革命两周年纪念日前后抗议活动持续不断，暴力激增，特别是在达尔富尔地区。2020 年 12 月 21 日，苏丹活动家 Bahaa el-Din Nouri 在快速支援部队的一个拘留中心据称遭到酷刑和杀害，此后，呼吁过渡政府加快调查严重侵害行为并追究被指控的施害者责任的民众抗议活动加剧。Nouri 先生的死亡引发苏丹专业人员协会和其他民间社会团体号召在 2021 年 1 月 11 日进行抗议，同时要求重组安全机构，将符合条件的快速支援部队成员编入苏丹武装部队，并关闭快速支援部队拘留中心。与此同时，苏丹专业人员协会发起了一场反对酷刑和非法拘留的宣传运动，并呼吁取消被指控施害者的豁免权，增加目前正在进行的调查的透明度。

26. 虽然与杀害抗议者有关的案件很少提交法院，但安全部队享有广泛的起诉豁免权继续阻碍对严重犯罪和侵权行为进行迅速和有效调查。总理于 2019 年 9 月设立了国家独立调查委员会，以调查 2019 年 6 月 3 日喀土穆和平静坐抗议者遭暴力驱散期间 100 多名示威者被杀害事件。调查工作继续推进，包括收集证人证词和询问包括主权委员会军事成员在内的高级政府官员。总检察长办公室也在调查对据称是暴力驱散抗议行动的受害者的非法埋葬和相关乱葬坑。

27. 继续有报告称，存在针对妇女和女童、主要是境内流离失所者的性暴力事件，武装部队成员或其他武装行为者在西达尔富尔、北达尔富尔和中达尔富尔至少实施了 9 起性暴力和性别暴力事件。2021 年 1 月 11 日，苏丹妇女革命倡议在喀土穆司法部门前举行守夜活动，抗议对妇女的强奸、性骚扰和歧视。同一天，在北达尔富尔的法希尔法院前也举行了一次反对性别暴力的守夜活动。苏丹妇女革命倡议与 KAFA 妇女协会合作，抗议武装团体和安全实体继续在达尔富尔袭击妇女和女孩。据报该团体向司法部送交了一份备忘录，其中要求修订 1991 年关于骚扰和强奸的法律。

儿童与武装冲突

28. 关于 6 种严重侵害儿童行为，2020 年 11 月 24 日至 12 月 31 日，达尔富尔混合行动和联合国儿童基金会(儿基会)收到报告称，签署《朱巴协议》的武装团体在北达尔富尔凯卜卡比耶和中达尔富尔奈尔提提大规模招募儿童，表面上是为了通过扩充人数获得优势。联合国核实苏丹解放运动/过渡委员会招募和使用了 10 名男童(中达尔富尔州 2 名，北达尔富尔州 8 名)。此外，核实两名女孩遭到强奸：一名来自中达尔富尔州境内流离失所者营地的 15 岁女孩被 5 名身份不明的武装分子轮奸，另一名 17 岁女孩在西达尔富尔州朱奈纳被苏丹武装部队成员强奸。此外，国家监测和报告任务组还核实了 2020 年 12 月 28 日快速支援部队在南达尔富尔卡斯杀害 3 名男孩和残害 2 名男孩的事件。据报被杀害的两名儿童年龄在 14 岁至 16 岁之间，他们在上学的路上遭到抢劫、枪击和杀害。据了解，对这些案件没有采取任何追责行动。

人道主义局势

29. 由于以高通货膨胀率、燃料和药品短缺为特征的经济危机，加上族裔间冲突、埃塞俄比亚难民到来和长期存在境内流离失所现象，人道主义需求仍然很高。粮食安全阶段综合分类表明，在 2020 年第四季度，仍然普遍存在粮食不安全，主要归因于该国的经济状况。2020 年 11 月和 12 月，高粱和小米的零售价格平均仍比 2019 年高出 240%至 300%，比 5 年平均水平高出 7 倍。据估计，12 月有 710 万人(占人口的 16%)粮食无保障，比 6 月份的估计数 640 万人增加了约 70 万。在城市中心，贫困家庭在 2021 年 5 月之前能够获得的食物可能低于平均水平，因为高粮价将限制家庭购买力。如果苏丹镑疲软，情况预计会恶化。

30. 达尔富尔部分地区的族群间紧张关系和暴力使保护问题更加严峻。在西达尔富尔州，2021 年 1 月 15 日发生暴力事件后，朱奈纳和周围村庄约有 149 000 人流离失所，这包括在朱奈纳镇内流离失所的 84 000 多人和流离失所到镇外地点

的大约 64 000 人。族群间冲突还导致 3 500 人流离失所到乍得。在南达尔富尔州，估计有 19 300 人因 1 月 18 日盖雷伊达附近的族群间战斗而流离失所，需要人道主义援助。盖雷伊达有苏丹最大的一个境内流离失所者营地。人道主义组织正在向盖雷伊达镇和邻近营地的境内流离失所者提供支持，尼亚拉和图鲁斯的新境内流离失所者可以获得包括保健、营养和水在内的人道主义服务。此外，在 2021 年 1 月下旬南达尔富尔州东杰贝勒迈拉地区的几个村庄发生族群间战斗后，7 800 多人流离失所到 Katur 村。

31. 2020 年，达尔富尔有记录的 40 起族群间暴力事件中有一半发生在西达尔富尔。在最近的局势升级之后，通往朱奈纳的主要道路被阿拉伯族群成员举行的静坐阻塞，导致航班暂停，该镇与该地区其他地方的联系被切断。抗议者要求提供更多的人道主义和发展援助，解除州长职务，从该镇拆除流离失所者营地，并重组朱奈纳警察部队。在过渡政府代表团访问之后，2021 年 2 月 7 日解除了封锁，使得人道主义物资和人员得以流动。已向镇内受影响的人提供了人道主义援助，他们得到了一个月的食品包、水和非粮食物品以及保护服务。联邦人道主义援助委员会也从喀土穆向朱奈纳运送了救济物品，卫生部将严重受伤的人疏散到喀土穆。

32. 自 2020 年 11 月 9 日以来，来自埃塞俄比亚蒂格雷地区的 61 000 多名难民逃往苏丹东部，抵达三个地点：卡萨拉州的 Hamdayet、加达里夫州的 Ludgi 和 Abderafi，以及青尼罗州的 Wad al Mahi 地区。苏丹一直向难民开放边境，收容社区正在与他们分享资源。12 月 22 日，联合国难民事务高级专员公署及其合作伙伴启动了针对埃塞俄比亚局势的区域难民准备和应对计划(蒂格雷)。这项 1.57 亿美元的计划涵盖 2020 年 11 月至 2021 年 6 月。该计划估计，有 10 万难民和 17 500 名来自收容社区的人在苏丹需要援助。

33. 根据卫生部的数据，截至 2021 年 2 月 15 日，苏丹有 29 933 人感染 2019 冠状病毒病(COVID-19)，有 1 849 起相关死亡，病死率为 6.2%。此外，私营实验室报告了 3 438 例 COVID-19 阳性病例，这些病例没有反映在总数字中。喀土穆州占该国报告病例的大部分。自疫情暴发以来，在苏丹全境，78%接受 COVID-19 检测的卫生保健人员检测结果呈阳性，这是全球卫生保健人员中最高的阳性率之一。

34. 2021 年，估计将有近 1 340 万人需要人道主义援助。联合国和人道主义伙伴的目标是为苏丹各地最脆弱的 890 万人提供支持，这将需要 19 亿美元资金。目前，在达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗等州，武装团体控制地区的准入情况有所改善；此外，国际人道主义非政府组织日益增多，有 17 个新组织于 2020 年开始在苏丹开展活动。人道主义工作者计划利用这些有利情况加大援助力度。

三. 设立联合国苏丹过渡时期综合援助团的最新情况

35. 联苏综合援助团已达到初步运作能力，截至 2021 年 2 月 15 日，已有 5 名本国工作人员和 32 名国际工作人员入职或正在入职。负责苏丹问题秘书长特别代表沃尔克 • 佩尔特斯于 2 月 2 日抵达喀土穆。2 月 14 日，他与总理举行了介绍性会晤。负责苏丹问题副特别代表(也将担任驻地协调员和人道主义协调员)已得到

任命并正走马上任。联苏综合援助团 2021 年本国和国际工作人员优先职位的征聘工作已经开始，正在尽一切努力在援助团运作的第一年实现地域多样性和性别平衡。

36. 按照安全理事会第 2524(2020)号决议的要求，联苏综合援助团已开始制定一整套明确和可衡量的核心和背景基准和指标，以跟踪在实现其战略目标和落实优先事项方面的进展。将与联合国国家工作队和过渡政府进行讨论，以最终确定基准和指标，并将其纳入秘书长关于苏丹局势和联苏综合援助团活动的下一次报告。

37. 联苏综合援助团继续与广泛的对话者开展外联活动，其中包括政府官员、政党和民间社会代表、军事官员和武装运动代表。在达尔富尔混合行动的支持下，联苏综合援助团还于 2021 年 1 月 25 日至 28 日对达尔富尔中部和北部各州进行了首次正式访问。由联苏综合援助团代理负责人率领的代表团会见了政府官员、当地社区、境内流离失所者其及营地代表、民间社会组织、活动家和妇女团体。首次访问使联苏综合援助团能够就援助团的任务与这些群体直接接触，并听取有关当地优先事项和关切问题的第一手陈述。在法希尔，代表团会见了作为北达尔富尔州州长代表的政府发言人。他表示，联合国必须支持满足一系列人道主义和发展需求，包括帮助境内流离失所者返回家园和援助南苏丹难民。他表示支持联苏综合援助团的任务及其在北达尔富尔的存在。

38. 扎林盖、戈洛、索托尼和法希尔的境内流离失所者和其他平民向联苏综合援助团报告了严重的保护和安全问题，包括担心与冲突有关的性暴力持续存在。这些对话者指出，达尔富尔混合行动撤出行动区、对以前的战争罪、武装民兵以及最近在西达尔富尔和南达尔富尔发生的暴力事件缺乏问责，是导致当地社区对确保保护平民的国家努力缺乏信心的原因。

39. 达尔富尔中部各政治运动、民间社会组织、妇女团体和境内流离失所者营地的代表表达了他们的看法，认为迄今他们被排除在和平进程之外，而且《朱巴协议》没有提供基本服务和生计援助等切实的和平红利。代表达尔富尔妇女平台和其他团体的法希尔和扎林盖的妇女强调了妇女参与新政府、更大的政治过渡、未来的和平谈判和执行机构和委员会的重要性。她们还请求联苏综合援助团支持促进苏丹各地妇女团体之间的联系，并确保在喀土穆的政治讨论能倾听生活在边缘的妇女的声音。

40. 2021 年 2 月 2 日至 5 日，联苏综合援助团在朱巴与仍未签署《朱巴协议》的苏人解运动-北方局赫卢派举行会议，解释联苏综合援助团的任务规定，并回答有关援助团作用的问题，包括为支持和平谈判进行斡旋。

41. 在缔结《朱巴协议》后地雷行动处获准进入，并已开始在联苏综合援助团的授权下开展业务。在青尼罗河州，两个扫雷行动组勘查了 33.62 公里道路，执行了 11 项爆炸物处理现场任务，共清理了 423 238 平方米土地，销毁了 80 件危险物品，其中包括 1 枚杀伤人员地雷和 1 枚反坦克地雷。这些行动组勘查并清理了乌鲁简易机场约 70%的面积，为直升机着陆点腾出了空间，并标记了疑似受污染的路段，以供进一步勘查和清理。

42. 2020 年 12 月设立了多伙伴信托基金苏丹筹资平台的一个新的建设和平与稳定窗口。该窗口的方案框架将设在苏丹建设和平与稳定方案中，该方案目前正在制定之中。苏丹建设和平与稳定方案阐明了联合国协调一致的建设和平与稳定战略，以支持联苏综合援助团执行任务，并为受冲突影响地区提供急需的和平红利和持久解决办法，以支持《朱巴协议》的执行工作。下一步，将调整基金的职权范围，以反映新窗口下的方案框架以及该窗口下的治理和决策机制。

43. 援助团正在与过渡政府的国家协调委员会密切合作，并于 1 月 19 日与委员会全体成员举行了第一次会议。会上，主席重申，成立该委员会的目的是简化和便利联苏综合援助团和过渡政府相关部委之间的工作。

44. 2020 年 7 月 1 日，通过设在纽约的苏丹常驻联合国代表团向过渡政府提交了特派团地位协定草案。过渡政府对协定草案的建议修改通过常驻代表团于 2021 年 1 月 7 日转递。将在不久的将来举行更多磋商，以期尽快敲定协定草案，以便利新特派团的行动。

45. 在 2020 年利用了达尔富尔混合行动的现有能力，支持联苏综合援助团的初始后勤需求，使援助团有时间建设自身的后勤和行政能力。因此，达尔富尔混合行动提供的资产，如工程材料、通信设备和车辆，正在移交给联苏综合援助团。设在喀土穆的联苏综合援助团临时总部已全面投入运作，在法希尔、卡萨拉和卡杜格利区域办事处部署联苏综合援助团工作人员的安排已经完成。目前还在努力让联苏综合援助团的工作人员与驻扎林盖、尼亚拉、夸达、达马津和苏丹港的联合国机构合用办公地点。

46. 联苏综合援助团与乌干达恩德培区域服务中心、全球采购支助科和意大利布林迪西联合国后勤基地签订了服务级别协议，以提供与地点无关的事务性服务，最大限度地减少苏丹当地的费用和人员编制。已与牵头机构合作设立了联合支助服务，以提供广泛的服务，使联苏综合援助团能够保持较小规模，无需过度的行政和支助努力就可缩小或扩大业务。

四. 意见

47. 尽管苏丹面临严峻挑战，但该国在政治过渡方面继续取得进展。新过渡政府的成立和扩大后的主权委员会是执行《朱巴协议》的里程碑。我鼓励各方确保迅速组建过渡期立法委员会和依据《朱巴协议》需建立的各委员会，以便根据《宪法文件》进一步推进过渡。

48. 我欢迎苏丹人民继续努力执行《朱巴协议》。在实现该协议雄心勃勃的执行时间表以及确保为执行该协议提供必要财政资源方面面临重大挑战。我呼吁过渡政府明确说明它需要合作伙伴提供哪些财政和技术支持，敦促苏丹的合作伙伴通过财政部为执行协议提供必要援助。联合国随时准备通过联苏综合援助团，按照援助团的任务规定和协议签署方的要求，为执行协议提供支助。

49. 在 2018 年 12 月革命两周年之际，如火如荼的苏丹抗议运动继续进行。该运动在过渡机构中仍然没有代表，但仍坚持不懈地追求实现革命开始以来提出的要求，即实行文职人员领导的民主治理。苏丹妇女权利领袖继续动员倡导让妇女切实参与过渡决策机构，并呼吁履行《宪法文件》和《朱巴协议》中确定的其他性别平等承诺。

50. 2021 年 1 月达尔富尔暴力冲突迅速升级，表明过渡政府在履行保护平民和在苏丹全境提供国家权力的责任和承诺方面面临复杂挑战。唯有结束所有冲突，苏丹才能彻底实现和平。我呼吁那些仍没有参与和平进程的武装运动承诺进行谈判，以便在苏丹实现全面包容和可持续的和平。

51. 已在国家一级采取重要步骤，按照《宪法文件》和《朱巴协议》的规定推进苏丹妇女权利议程。然而，人们仍然担心，苏丹妇女可能会失去在关键的过渡里程碑中取得的成果，包括达不到妇女在过渡期立法委员会中最低 40%的比例，无法在内阁、政府和包括和平执行机构在内的其他决策机构中更广泛地实现性别平等。达尔富尔妇女的保护和安全状况，包括妇女持续面临性暴力和性别暴力的风险，令人深感关切。国际社会支持过渡政府履行其关于妇女与和平与安全的国家行动计划中规定的对妇女与和平与安全议程的国家承诺，对于提高妇女充分和切实参与过渡的各个方面和加强保护受冲突影响地区的妇女和女童的机制至关重要。

52. 我注意到过渡政府继续努力进行机构改革和问责进程。我敦促过渡政府对苏丹的司法和法律改革采取包容性和参与式办法，让受害者和民间社会切实参与正在进行的过渡期正义进程，并优先考虑在国家当局和社区之间建立信任。

53. 恢复与国际金融机构的关系是过渡政府的一项成就，也是该国朝着实现债务减免和获得赠款为重大基础设施和其他发展项目供资的道路上迈出的重要一步。苏丹当前有超过 600 亿美元的外债，债务减免和获得外国贷款被广泛视为其经济复苏的途径。我呼吁苏丹的合作伙伴通过财政部注入新的国际资金。这种援助将与过渡政府实施的改革共同为经济稳定提供核心支持。这些改革将解决经济中的结构性扭曲问题，促进增长，鼓励投资，并帮助所有苏丹人，特别是年轻人、妇女和受战争和边缘化影响的社区建设繁荣的经济。与此同时，COVID-19 大流行加剧了苏丹的社会经济局势，继续给苏丹人民带来巨大困难，增加了不稳定的风险。因此，我鼓励过渡政府继续进行关键的经济改革，包括实行汇率统一，这将使苏丹能够充分受益于其合作伙伴和国际金融机构通过苏丹家庭支助方案提供的支持。

54. 我再次向最近在达尔富尔发生的暴力事件的受害者家属表示衷心的慰问，并祝愿所有伤者全面康复。鉴于达尔富尔最近这些令人不安的事态发展以及达尔富尔混合行动的任务期限于 2020 年底结束，我敦促过渡政府加快执行保护平民国家战略，迅速部署由政府军和签署协议的武装运动组成的联合维持安全部队，以保护达尔富尔各地的平民人口。消除这些冲突的根源是终极目标，从而不再需要保护部队。我敦促新的过渡政府、主权委员会和成立后的过渡期立法委员会在这方面承担起责任。联合国随时准备通过联苏综合援助团支持过渡政府履行这一责

任。我呼吁新成立的过渡政府迅速制定保护优先事项，并阐明它将需要联合国和国际社会提供哪些支持。

55. 我还对苏丹和埃塞俄比亚之间因边境沿线法沙卡地区争端而紧张局势升级感到关切。我敦促埃塞俄比亚和苏丹领导人缓和局势，确保该地区居民的安全，并努力达成共同解决方案。我将继续探索各种机会，推动缓和局势并和平解决争端。

56. 我感谢过渡政府在联苏综合援助团继续加强其在苏丹的存在时，不断向援助团提供支持。我敦促过渡政府尽快敲定特派团地位协定，以促进新特派团的有效运作。最后，我在新任负责苏丹问题特别代表开始履行职责之时向他表示支持，并支持所有继续为苏丹发挥支持作用的联合国人员。

附件

根据安全理事会第 2559(2020)号决议提交的关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的报告

一. 导言

1. 本附件根据安全理事会第 2559(2020)号决议提交，安理会在该决议中请秘书长在关于联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)的定期报告中以附件方式定期向安全理事会通报非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)缩编和撤出的所有相关新情况。本附件提供了 2020 年 12 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日期间缩编背景和最新进展情况。

二. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动缩编最新情况

A. 关闭队部和设施

2. 关闭队部和设施的顺序取决于安全考虑和后勤可行性。目前的缩编计划设想分五个阶段关闭达尔富尔的 14 个队部。第一阶段包括关闭萨拉夫乌姆拉(1 月 21 日)和库图姆(2 月 3 日)。第二阶段将关闭阿贝歇湾(2 月 15 日)、梅纳瓦什(2 月 25 日)、卡尔马(3 月 11 日)和尼亚拉二(3 月 13 日)。第三阶段包括关闭索托尼(3 月 28 日)、戈洛(4 月 11 日)和奈尔提提(4 月 22 日)。第四阶段包括关闭卡斯(5 月 5 日)、塔维拉(5 月 11 日)和扎林盖(5 月 27 日)。最后，第五阶段将关闭尚吉尔托巴伊(6 月 5 日)和凯卜卡比耶(6 月 16 日)，从而完成整个进程。在清理结束期间，北达尔富尔法希尔的后勤基地以及喀土穆和苏丹港的办事处将被关闭。关闭队部的速度大约是每两周或更短时间关闭一个，具体取决于每个队部的大小和复杂程度。到目前为止，第一阶段已经完成。文职人员将在其职能任务结束时离职，工作人员在其所在队部关闭后即离职，只保留那些支持缩编和清理结束进程所需的人员。达尔富尔混合行动问题联合特别代表和副联合特别代表以及部队指挥官和警务专员于 2021 年 1 月 31 日离职。联合国苏丹驻地和人道主义临时协调员 M’Baye Babacar Cissé将担任临时行动负责人，同时部队副指挥官和副警务专员将在缩编期间对军警人员进行全面指挥和控制。

与政府和当地社区协调

3. 安全理事会第 2559(2020)号决议促请苏丹政府在达尔富尔混合行动缩编和清理结束期间与非洲联盟和联合国充分合作，确保特派团有序和安全撤离。

4. 与政府在联邦和达尔富尔州两级的协调正在进行中。2021 年 1 月 18 日，与联邦政府举行了一次高级别会议，讨论合作和协调的方式，政府代表重申致力于促进缩编。就相关活动的信息共享和为达尔富尔混合行动人员发放签证达成了协议。在达尔富尔州一级，达尔富尔混合行动正在与北达尔富尔、南达尔富尔和中达尔富尔的州技术委员会接触，以协调所有缩编活动。

5. 尽管如此，达尔富尔混合行动在车队调动方面仍面临挑战。2020 年 12 月 11 日，一个为联苏综合援助团运送物资的车队在从法希尔前往喀土穆的途中被海关官员扣留并耽搁了几天。12 月 18 日，军事情报当局阻止达尔富尔混合行动车队离开北达尔富尔的库图姆队部前往法希尔。在与联邦和北达尔富尔州当局完成谈判后，车队直到 12 月 31 日才获准行动。同样，2021 年 1 月 15 日，一个与达尔富尔混合行动订约的车队在前往南达尔富尔阿贝歇湾队部的途中被苏丹警察部队拦截，并被指示返回法希尔。1 月 21 日，北达尔富尔州海关当局扣押了一批正在移送给联苏综合援助团的特遣队所属装备和资产，扣押时间长达数天。这类事件给混合行动造成了财务损失，并延误了关键缩编活动的开展。

6. 在某些情况下，当地社区和地方当局抵制将资产或设备从驻地移走，坚持认为应该留给它们自己使用。按照《联合国财务条例和细则》的要求向当地订约人出售废料和其他物品也遭到一些地方社区和地方当局的反对。

队部的民事最终用途

7. 安全理事会第 2559(2020)号决议促请达尔富尔混合行动和苏丹政府迅速敲定订正框架协议，除其他外，确保所移交的达尔富尔混合行动队部和资产的民事最终用途原则。政府已正式承诺将移交的队部和设施用于卫生、教育和其他社会服务，有关框架协议草案的讨论正在进行中。队部的拟议用途包括用作教育设施、保健和人道主义中心、妇女和青年职业培训地点以及提供兽医服务的中心。确保充分实现这些提议在很大程度上仍将是达尔富尔各州政府的责任。萨拉夫•乌姆拉设施将用作职业中心，而库图姆队部将由法希尔大学和提供兽医服务及妇女和青年培训的社区中心共享。

B. 缩编的安全背景

最新事态发展

8. 达尔富尔混合行动缩编的总体安全环境仍不确定。2020 年 12 月 7 日以来，在几个队部门前举行了抗议达尔富尔混合行动撤离的示威活动，这些活动基本上是和平的。收到了包括境内流离失所者在内的各个社区的请愿书，表示担心撤离后的安全问题。示威活动包括在南达尔富尔卡尔马营地、北达尔富尔凯卜卡比耶和尚吉尔托巴伊、南达尔富尔卡斯和中达尔富尔奈尔提提和扎林盖的队部举行的为期四周的示威。

9. 前达尔富尔混合行动本国工作人员和订约人也就支付福利和应享福利问题举行抗议，包括在法希尔后勤基地的长时间静坐以及前达尔富尔混合行动个体订约人在尚吉尔托巴伊队部前举行的示威。混合行动正在逐案处理这些问题，同时监测其对安全的影响和对达尔富尔混合行动业务的影响，因为示威者有时会堵塞达尔富尔混合行动房舍的大门，扰乱正常活动。

10. 自 2020 年 12 月 31 日以来，苏丹政府通过部署联合部队满足保护达尔富尔混合行动房地和资产的需要。在达尔富尔混合行动内部，剩余军警部分现在正着力保护达尔富尔混合行动的设施和资产，直至返国之日。

针对联合国人员和设施的事件

11. 在缩编期间，针对达尔富尔混合行动人员和房地的刑事事件有所升级。这些事件包括武装抢劫、劫车、闯入房舍和盗窃。2020 年 12 月 20 日，武装人员在北达尔富尔法希尔持枪劫持了一辆达尔富尔混合行动车辆；2020 年 12 月 22 日，两名联合国工作人员在北达尔富尔 Kabkabiyah 遭到抢劫，一辆联合国车辆被盗。2021 年 1 月 6 日，达尔富尔混合行动扎林盖超级营地周边安全灯的电源线在一次企图入侵中被切断，围栏受损。2 月 3 日，有人试图强行进入超级营地，就涉及达尔富尔混合行动车辆的道路交通事故提出索偿。两天后，由 150 人组成的一群人阻挡了一个后勤车队的行动并提出类似的索偿要求。

12. 人们仍然担心，随着撤离的推进，这类事件可能会进一步增加。在地方社区或当局反对从关闭的队部转移资产的情况下，地方社区、州当局和达尔富尔混合行动之间可能需要达成共同协议，以确保顺利移交。

警卫队

13. 安全理事会第 2559(2020)号决议授权在达尔富尔混合行动缩编和清理结束期间，从达尔富尔混合行动现有力量中留用一支警卫队。在直到 2021 年 6 月 30 日的大部分缩编期间，人员、设施和资产的安保责任将继续由每个队部的军警特遣队承担。警卫队的主要任务是保护集中在法希尔后勤中心的人员、设施和资产，并在必要时提供护送。目前正在拟定关于警卫队规模和行动的细节，同时铭记苏丹政府对保护达尔富尔混合行动人员、房舍和资产负有首要责任。

C. 向联合国苏丹过渡时期综合援助团移交任务

14. 安全理事会在第 2559(2020)号决议中重申其要求，即确保从达尔富尔混合行动向联苏综合援助团的过渡分阶段、有序和高效进行。混合行动继续与联苏综合援助团密切协调，包括每周举行一次工作层面协调会议，以确保过渡工作与扩大联苏综合援助团规模的工作同步。通过了一个联合框架，确定了需要从达尔富尔混合行动转移到联苏综合援助团的三个主要工作流程中的优先活动：对苏丹寻求长期政治解决办法提供政治支持、建设和平问题和保护问题。已经开发了一个在线平台，使达尔富尔混合行动能够上传相关信息，供联苏综合援助团和联合国国家工作队使用。组建了一个由达尔富尔混合行动、联苏综合援助团和联合国国家工作队代表组成的综合小组，协助国家工作队监督余留活动、包括州联络职能支助的项目的完成情况，并支持向联苏综合援助团转让知识。

三. 财务问题

15. 大会第 74/261 C 号决议和第 74/571 号决定及第 75/251 号决议授权秘书长为混合行动 2020 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间承付不超过 2.402 亿美元，为 2021 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间承付不超过 1.988 亿美元。

16. 截至 2021 年 2 月 9 日，达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款为 3.084 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总计 31.735 亿美元。按照季度付

款时间表，部队和建制警察费用以及特遣队所属装备费用已偿还至 2020 年 3 月 31 日。

四. 意见

17. 在我们继续开展达尔富尔混合行动撤离工作之际，摆在我们面前的任务是艰巨的。混合行动的人员和资产规模，再加上其地理足迹和相关后勤障碍，使缩编和清理结束情况错综复杂。2019 冠状病毒病大流行增加了额外的一层风险。

18. 混合行动迄今的工作表明，它有能力在规定时限内完成这项任务。混合行动在安全理事会最终决定结束其任务之前提早进行了规划，这很有帮助。我赞扬混合行动在这方面所作的努力。

19. 在该进程剩余时间内与苏丹当局开展合作将是至关重要的，我感谢过渡政府致力于促进安全和有序的撤离。尽管如此，我仍然对在地方一级面临的阻力感到关切，包括在某些情况下来自州当局的阻力。我鼓励达尔富尔混合行动和过渡政府迅速敲定框架协议，并呼吁政府在各级利用其影响力，确保缩编能够按照联合国规则和条例按时进行。

20. 达尔富尔混合行动和联苏综合援助团将继续密切协调和合作，以保留达尔富尔混合行动在过去 13 年中积累的知识和经验，为苏丹人民提供支持。

21. 在达尔富尔混合行动任务圆满结束并且缩编正在进行之际，我要向负责达尔富尔问题代理联合特别代表杰里迈亚 • 马麻波拉表示最深切的感谢，感谢他坚定不移的领导，并感谢达尔富尔混合行动其他领导人员和工作人员为支持达尔富尔和平所做的不懈努力。我还衷心感谢联合国国家工作队和我们的合作伙伴、非洲联盟、部队和警察派遣国和人道主义界为实现我们的共同目标提供的宝贵支持。